



Doc. 59

26 novembre 1951

Coordination des transport européens

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. J. van de KIEFT, Pays-Bas, Groupe socialiste

1. 1951 - 3e session - Deuxième partie



A. Projet de Recommandation

L'Assemblée,

Vu la Recommandation 7 adoptée le 26 août 1950 sur la coordination des communications européennes,

Ayant considéré la situation des divers transports européens et reconnu souhaitable d'en entreprendre la coordination par la création d'une Autorité Européenne des Transports,

1. Estime que les conditions d'exploitation dans lesquelles opèrent les différentes compagnies aériennes européennes, rendent la coordination des transports aériens particulièrement nécessaire et rapidement réalisable;
2. Recommande en conséquence la convocation immédiate d'une Conférence d'Experts gouvernementaux et de Représentants des différentes compagnies européennes d'aviation, ayant pour mission :
 - a. d'étudier la possibilité de former, par association entre les compagnies aériennes un organisme européen unique qui, sous des modalités à préciser, prendrait en charge les liaisons aériennes entre les Etats membres;
 - b. ou de faire rapport sur les autres méthodes propres à assurer, par une coopération plus étroite, le bon fonctionnement économique des transports aériens européens.

B. Exposé des motifs

1. L'avion concurrence peu les autres modes de transports intra-européens. Les transports par air occupent dans l'ensemble des transports intra-européens une place toute particulière : alors que les transports par route, par rail et par eau sont en effet bien souvent en concurrence directe, le transport aérien exerce vis-à-vis des modes de transports précédents une concurrence qui, dans le cadre européen, est encore négligeable. Sur l'itinéraire où l'avion est pourtant le plus avantage, Paris-Londres, il n'a transporté en 1948 que un dixième du chiffre transporté par le train et le bateau. Encore faut-il tenir compte du fait que le passager aérien est bien souvent un voyageur pressé qui ne peut voyager que, précisément, parce que l'avion lui garantit une liaison rapide. C'est l'avion qui a multiplié les contacts personnels entre hommes d'État ou hommes d'affaires ou permis les week-end de neige organisés au départ de certaines capitales européennes. Il n'est pas exagéré de dire que l'avion s'est dans une large mesure créé sa propre clientèle.

2. La coordination est particulièrement nécessaire dans le domaine aérien. D'autre part, un minimum de coordination est plus nécessaire encore dans le domaine aérien que dans n'importe quel autre. Alors que, dans le cas du fer, des voies d'eau ou, à un moindre degré, de la route, il s'agit simplement de juxtaposer en les harmonisant des systèmes différents, chaque compagnie aérienne est virtuellement en concurrence avec toutes les autres et un certain partage des marchés qui, ici, n'est pas imposé par la géographie doit, de toute évidence, s'effectuer.

3. Le transport aérien, industrie jeune. Or, celui-ci n'est pas encore réalisé et l'industrie européenne du transport aérien est loin d'avoir atteint son degré de concentration optimum. Industrie jeune, en plein développement, le transport aérien se prête plus que d'autres à une réorganisation sur des bases rationnelles. Il existe donc d'excellentes raisons pour distinguer les problèmes aériens des autres problèmes de transport et pour leur faire un sort particulier (dans le cadre éventuel d'une coordination générale de tous les moyens de transport).

1. La situation actuelle

4. Causes du retard européen. Les transports aériens sont loin de connaître en Europe le développement qu'ils ont atteint, non seulement dans des pays très évolués comme les États-Unis, mais même dans certains pays neufs d'Amérique du Sud. Les raisons de cette situation sont multiples, mais au premier rang de celles-ci on peut citer l'existence en Europe d'un réseau remarquablement dense d'itinéraires ferroviaires et routiers, la brièveté relative des distances et le morcellement, politique et douanier de l'Europe.

5. Chaque pays veut avoir sa propre compagnie. C'est sans doute ce dernier facteur qui est plus particulièrement responsable du retard relatif des transports aériens en Europe. Alors que leur organisation technique est dans l'ensemble moderne et efficace, leur organisation commerciale les met, par rapport aux autres compagnies mondiales et notamment américaines, dans un état d'infériorité notoire. Dans la plupart des pays, en effet, il existe une compagnie aérienne (parfois subdivisée pour des raisons de commodité administrative) que le gouvernement reconnaît pour son instrument choisi. Ces compagnies aériennes sont, sous des modalités diverses, soumises plus ou moins étroitement à l'autorité de l'État qui, en contrepartie des obligations qu'il leur impose, leur garantit son concours financier. Celui-ci difficilement chiffrable étant donné les formes indirectes qu'il peut prendre, est toujours fort important et bien rares sont les Compagnies en équilibre financier.

6. Inconvénients de cette situation. Cette situation anarchique, la concurrence acharnée qui en est le résultat, ne sont pas sans entraîner les plus graves inconvénients aussi bien pour les usagers que pour les Compagnies elles-mêmes : les horaires ne sont pas satisfaisants, il est impossible d'assurer aux appareils une rotation suffisante et donc de les amortir aussi rapidement qu'il serait possible. Enfin les prix de revient élevés qui en sont la conséquence ont empêché jusqu'ici les Compagnies européennes de pratiquer la politique de transport à bon marché qui triomphe aux États-Unis.

7. Une concurrence croissante. Bien au contraire, ce sont les lignes américaines qui, prenant du trafic entre les différents points qu'elles touchent à l'intérieur des frontières européennes (trafic dit de « Cinquième liberté ») viennent concurrencer les lignes européennes et les mettent dans une situation de plus en plus difficile. A cette redoutable concurrence américaine risque de s'ajouter un jour prochain une concurrence allemande : à l'heure actuelle, en effet, le statut de l'Allemagne lui interdit toute activité aérienne et le marché aérien allemand est exploité par les puissances occupantes, mais l'évolution politique actuelle donne à penser qu'il n'en sera pas éternellement ainsi et la réapparition d'une aviation commerciale allemande ne manquera pas d'aggraver encore, la situation commerciale des autres compagnies européennes.

8. Nécessité d'une concentration commerciale. La situation serait toute différente s'il existait une seule organisation aéronautique européenne susceptible de tenir tête aux puissantes compagnies américaines et à laquelle participerait l'Allemagne sur un pied d'égalité avec les autres États européens.

9. Ses conséquences favorables pour l'industrie aéronautique européenne. Une telle concentration commerciale apparaît par ailleurs comme la seule mesure susceptible de sauver l'industrie aéronautique des États européens qui en possèdent encore une. Il ne fait, en effet, de doute pour personne qu'à l'exception possible de la Grande-Bretagne, aucun pays européen ne pourra bientôt plus, faute de débouchés suffisants, entretenir une industrie aéronautique purement nationale sans y consentir des sacrifices financiers prohibitifs. Ainsi apparaît pour l'aviation plus encore que pour les autres modes de transports l'incompatibilité qui existe entre les formes politiques dominant actuellement en Europe et les exigences des techniques modernes. Pour ces multiples raisons, il apparaît souhaitable que les différentes compagnies européennes s'unissent pour pratiquer en commun, par une division logique du travail, la diminution des prix de revient, la baisse des tarifs, et une intensification du trafic aérien.

2. Ce qui a été fait en matière de coordination

10. L'O. A. C. I. Sur le plan technique, deux organisations mondiales assurent déjà une certaine coordination. On connaît l'existence de l'O. A. C. I. (Organisation de l'aviation civile internationale). Celle-ci a été créée par la convention de Chicago du 7 décembre 1944 et a pour objet de «développer le principe et les techniques de la navigation aérienne internationale ainsi que de favoriser l'établissement et de stimuler le développement des transports aériens internationaux ». L'O. A. C. I. n'a pas réussi à faire adopter un accord multilatéral sur les conditions techniques des transports aériens internationaux. Mais les conférences internationales qu'elle a organisées ont eu, du moins, un effet éducatif : elles ont fait connaître aux gouvernements les aspects techniques de la coopération internationale en matière aérienne et ont abouti à uniformiser dans une assez large mesure les accords bilatéraux qui constituent la base de l'organisation actuelle.

11. L'I. A. T. A. A côté de l'O. A. C. I., organisme intergouvernemental, l'Association du Transport Aérien International, organisme privé connu sous ses initiales anglaises I. A. T. A., groupe depuis avril 1945 les plus importantes des compagnies aériennes. Au nombre de ses réalisations, on peut mentionner la Chambre de compensation qui assure sur une base mensuelle la liquidation des recettes encaissées par les diverses sociétés dans toutes les monnaies du monde. Le Comité du trafic et les Conférences de l'I. A. T. A. ont également fait beaucoup pour uniformiser les billets, lettres de transport, conditions de transport et contrats dans le monde entier.

12. Les diverses formes de collaboration pratiquées par les compagnies. Divers accords partiels ont également amorcé un début de coordination commerciale, plus particulièrement entre compagnies européennes. Ces accords ont pris des formes diverses : accords de représentation générale par lesquels une compagnie assure dans un pays donné la représentation d'une compagnie étrangère, accords de pool par lesquels deux compagnies exploitent en commun une même ligne, accords d'assistance par lesquels une compagnie assure l'entretien et les services d'escale aux appareils d'une autre compagnie. Cette coopération a pris aussi des formes plus complètes. C'est ainsi qu'un groupe d'entreprises européennes et une compagnie américaine ont créé une Société Internationale des Télécommunications de l'Aéronautique. • Les Compagnies Scandinaves, hollandaise, belge et italienne viennent de mettre sur pied un programme commun d'exploitation tendant à éviter les doubles emplois, partager les itinéraires et aménager les correspondances.

13. Le S. A. S. Mais la forme de coopération la plus étroite est certainement celle que pratiquent les trois compagnies nationales Scandinaves. Celles-ci ont fondé un organisme commun désigné, sous le nom de Scandinavian Air Lines System (S. A. S.). 11 ne s'agit pas d'une société disposant de la personnalité morale, mais d'un consortium au sein duquel les trois compagnies Scandinaves se trouvent sur un pied d'égalité quelle que soit l'importance de la participation matérielle. Ce consortium fondé d'abord pour exploiter les lignes transatlantiques étend maintenant son activité à l'ensemble des lignes Scandinaves. Il ne fait pas de doute que cette formule a donné aux Compagnies Scandinaves une importance à laquelle elles n'auraient pu prétendre isolément. Et c'est à une formule de ce genre que l'on songe tout naturellement lorsqu'on envisage une coopération plus étroite des compagnies aériennes européennes. Le remède proposé : Une seule compagnie européenne

14. Création d'une société d'affrètement ou consortium des compagnies existantes. Si l'on veut remplacer les organisations plus haut énumérées et qui sont limitées à la fois dans leur compétence et dans leur extension géographique, par une organisation européenne unique, quelle forme devrait assumer cette organisation? Il semble que, dans les conditions actuelles à défaut d'une véritable compagnie européenne

d'aviation dont la création ne peut constituer qu'un objectif lointain, deux solutions sont pratiquement possibles : soit la création d'une société internationale qui jouerait, vis-à-vis des différentes sociétés nationales, le rôle d'un simple affréteur rémunérant leurs services au prix du kilomètre avion, soit la constitution sur le modèle du Scandinavian Air Lines System d'un consortium européen dépourvu de la personnalité juridique, mais chargé de répartir entre les compagnies associées les itinéraires, les horaires et les fréquences et, d'après des proportions à fixer d'un commun accord, les investissements et les bénéfices. Il va de soi que si la participation de toutes les Compagnies européennes existantes à un organisme commun du premier et d'ti deuxième type est le but idéal à atteindre, un accord de ce genre même régional serait déjà, ainsi que l'a montré l'expérience Scandinave, un progrès sensible.

15. Les compagnies nationales conserveraient les liaisons transatlantiques. Ne seraient soumises à cet accord, ni les lignes aériennes reliant les États européens à leurs possessions ou territoires associés d'outremer, ni les grandes liaisons aériennes transatlantiques que pour des raisons politiques la plupart des États tiennent à conserver sous leur pavillon. C'est dire que l'accord projeté se limiterait, au moins pour commencer, aux seuls transports aériens intra-européens. On pourrait penser, à première vue, qu'une telle limitation est impossible, puisque les services des compagnies européennes d'aviation débordent toutes les limites de l'Europe pour s'étendre au monde entier. Une telle opinion serait erronée : le réseau intérieur européen (ou plutôt le réseau Europe-Méditerranée) a une existence propre, distincte de celle du réseau mondial, et son exploitation comporte des problèmes techniques, économiques et politiques qui lui sont particuliers; c'est ainsi que le réseau européen des lignes britanniques est exploité par la B. E. A. C, que le Scandinavian Air Lines System comporte une division des lignes européennes et que la Compagnie Air France comporte un réseau spécial Europe-Méditerranée. Ce réseau intra-européen est tout à fait comparable au réseau intérieur des États-Unis distinct du réseau international qu'exploitent les Compagnies américaines. Il faut reconnaître que l'opinion opposée n'est pas moins répandue parmi les experts : nombre d'entre eux considèrent que même si les problèmes d'exploitation se posent de façon différente sur les liaisons intra-européennes et sur les lignes transatlantiques, on ne saurait néanmoins les séparer. Les débats consacrés récemment par les assemblées suisses au vote des subventions à la Swissair, sont de ce point de vue particulièrement instructifs : les représentants de cette compagnie invités à concentrer leur activité, soit sur les liaisons transatlantiques, soit sur les liaisons intra-européennes s'opposèrent à cette suggestion en soulignant que les dornières étaient nécessaires pour « alimenter » les premières en leur amenant du trafic. On peut également invoquer à l'appui de cette thèse le fait que les compagnies Scandinaves après avoir commencé par exploiter en commun leurs lignes transatlantiques se trouvèrent naturellement amenées à étendre cette collaboration à leurs lignes intra-européennes. La question de savoir s'il est possible de faire un sort à part aux lignes intra-européennes devra manifestement être examinée par des experts; tout ce à quoi se borne ce rapport est de recommander que soit examinée la possibilité d'intégrer les liaisons aériennes intra-européennes sur lesquelles différentes compagnies pratiquent déjà un certain degré de collaboration. Mais si à l'examen, il se révélait impossible de traiter les lignes intra-européennes indépendamment des lignes transatlantiques, il faudrait alors envisager de réaliser d'un seul coup ce qui, dans l'esprit de ce rapport, apparaît plus aisément réalisable par étape. On peut d'ailleurs parfaitement concevoir que certains pays, soumettent à l'organisation européenne projetée, l'ensemble de leurs lignes aériennes (transatlantiques aussi bien qu'intra-européennes) tandis que d'autres conserveraient sur une base purement nationale l'exploitation de leurs lignes transatlantiques ou de leurs lignes avec certains pays d'outre-mer qui leur sont politiquement rattachés.

16. La Charte de Chicago permet les accords régionaux. Par ailleurs, le fait que la plupart des nations européennes sont membres de l'O. A. C. I. ne les empêche nullement de créer entre elles un tel organisme régional puisque l'article 77 de la Charte de Chicago en prévoit expressément la possibilité : « Aucune disposition de la présente Convention n'empêche deux ou plusieurs États contractants de constituer pour les transports aériens des organisations d'exploitation, ni de mettre en pool leurs services aériens sur toute route ou dans toute région ». Il est donc parfaitement possible de faire un sort à part aux liaisons transatlantiques et d'assurer en même temps, sous une forme juridique à trouver, une exploitation commune des lignes intra-européennes.

17. C'est aux gouvernements de prendre l'initiative d'un tel accord. Ce résultat ne peut être obtenu que par accord direct entre intéressés tant sur le plan des compagnies ainsi appelées à s'associer, que sur le plan des gouvernements. Mais étant donné les relations étroites signalées plus haut entre les différents gouvernements et les compagnies aériennes, étant donné que ces dernières doivent souvent aux gouvernements leur existence et ne pourraient survivre sans leur concours financier, il est évident que seuls les gouvernements sont habilités à prendre une telle initiative. La commission, tenant compte des considérations développées ci-dessus, soumet à l'Assemblée le projet de Recommandation suivant :